



Munich Personal RePEc Archive

Types of professional additional education of municipal employees

Muravchenko, Viktor

2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/67606/>
MPRA Paper No. 67606, posted 03 Nov 2015 16:10 UTC

ВИДЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Муравченко В.Б

Омский государственный педагогический университет

TYPES OF PROFESSIONAL ADDITIONAL EDUCATION OF MUNICIPAL EMPLOYEES

Muravchenko V.B.

Omsk state pedagogical university

Аннотация: В статье рассматриваются виды профессионального дополнительного образования: повышение квалификации, стажировка, профессиональная подготовка, переподготовка. Показано, что следует особое внимание обратить на острую необходимость разработки государственного стандарта профессионального дополнительного образования муниципальных служащих.

Ключевые слова: повышение квалификации, стажировка, профессиональная подготовка, переподготовка, дополнительное образование, мотивация.

Abstract: In article types of professional additional education are considered: professional development, training, vocational training, retraining. It is shown that it is necessary to pay special attention to an urgent need of development of state standard of professional additional education of municipal employees.

Keywords: professional development, training, vocational training, retraining, additional education, motivation.

Принято различать следующие виды профессионального дополнительного образования: повышение квалификации, стажировка, профессиональная подготовка, переподготовка.

Целью повышения квалификации является обновление теоретических и практических знаний специалистов в соответствии с повышающимися требованиями государственных образовательных стандартов. Повышение квалификации проводится по необходимости, но не реже одного раза в пятилетие в течение всей трудовой деятельности работников.

Основной целью стажировки является формирование и закрепление на практике профессиональных знаний, умений и навыков, получаемых в результате теоретической подготовки. Стажировка осуществляется также в целях изучения передового опыта, приобретения навыков для эффективного выполнения обязанностей по занимаемой или более высокой должности. Стажировка может быть как самостоятельным видом профессионального дополнительного образования, так и одним из разделов учебного плана при повышении квалификации и переподготовке специалистов.

Целью профессиональной переподготовки специалистов является получение ими дополнительных знаний, умений, навыков по образовательным программам, предусматривающим изучение отдельных дисциплин, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности. По результатам прохождения профессиональной переподготовки специалисты получают диплом государственного образца, удостоверяющий их право (квалификацию) вести профессиональную деятельность в определенной сфере.

Целью переподготовки специалистов является получение ими новой специальности или квалификации на базе имеющегося высшего или среднего профессионального образования. Переподготовка рассматривается как получение второго высшего или среднего профессионального образования. Конкретное содержание образовательных

программ профессионального дополнительного образования муниципальных служащих определяется самостоятельно образовательным учреждением в рамках общих требований, установленных государственным образовательным стандартом, также квалификационных требований к служащим, замещающим должности муниципальной службы, с учетом ее особенностей подготовки муниципальных служащих.

Решение проблемы эффективного профессионального дополнительного образования муниципальных служащих обуславливает постановку вопроса об организации в стране соответствующей системы.

Формирование системы повышения квалификации муниципальных служащих предполагает решение целого ряда первоочередных задач, основными из которых являются следующие:

1) изучение, прогнозирование и мониторинг рынка услуг в профессиональном дополнительном образовании, как в целом по России и субъектам Федерации, так и в каждом муниципальном образовании;

2) исследование кадровой емкости органов местного самоуправления, представляющей собой дифференцированный по должностям, профессиям, квалификациям, специальностям, общим составом муниципальных служащих, которым приходится решать все вопросы местного значения;

3) мониторинг кадровой обеспеченности органов местного самоуправления и определение основных направлений изменения кадрового потенциала муниципальных образований;

4) обоснование уровня, этапов и периодичности обновления теоретических и практических знаний кадров органов местного самоуправления;

5) выбор и обоснование важнейших проблем местного самоуправления, подлежащих программному изучению в системе повышения квалификации муниципальных служащих;

6) разработка в соответствии с Законом Российской Федерации “Об образовании”, Федеральным Законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, другими нормативными и правовыми актами, а также требованиями Государственного образовательного стандарта по специальности № 061000 “Государственное и муниципальное управление” системы преемственных образовательных программ по специализация “Местное самоуправление”, ориентированных на существенный прирост знаний муниципальных служащих, и “Государственного образовательного стандарта дополнительного профессионального образования (повышения квалификации и переподготовки) муниципальных служащих”;

7) определение базовых образовательных учреждений по повышению квалификации муниципальных служащих и разработка предложений по созданию и развитию сети соответствующих региональных и муниципальных учебных заведений;

8) создание Всероссийского центра по научно-методическому обеспечению повышения квалификации муниципальных служащих, ориентированного на разработку и тиражирование учебной, методической литературы и документации, предназначенных для обучения (повышения квалификации) муниципальных служащих;

9) организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации преподавателей, а также научных и инженерно-технических работников, осуществляющих обучение кадров для органов местного самоуправления.

Следует особое внимание обратить на острую необходимость разработки государственного стандарта профессионального дополнительного образования (повышение квалификации и переподготовки) муниципальных служащих. Применительно к этой категории работников такой стандарт, к сожалению, сегодня отсутствует. При его подготовке целесообразно использовать опыт разработки государственного

образовательного стандарта аналогичного назначения для федеральных государственных служащих, о котором шла речь выше.

Переподготовку и повышение квалификации муниципальных служащих следует осуществлять на основе муниципального заказа главным образом за счет средств, предусмотренных в местном бюджете.

Формирование квалифицированного профессорско-преподавательского состава учебных заведений системы государственной и муниципальной службы может быть целью международного сотрудничества. Примером служит реализация проекта «Подготовка и обучение в области государственного управления» (ЕД./049) в рамках программы ТАСИС. В совместной работе приняли участие: со стороны Европейского Сообщества Консорциум «Консультант ЕС», состоящий из семи ведущих организаций Европейского Союза, специализирующихся на подготовке кадров и консультациях в сфере государственного управления; со стороны России сеть учебных заведений по подготовке персонала государственной службы, подведомственных Российской академии госслужбы при Президенте РФ.

Что касается организационно-методических аспектов процесса обучения в системе профессионального дополнительного образования, то имеет смысл обратиться и к зарубежному опыту.

Наиболее авторитетны и широко распространены в мире системы образования США, Англии, Франции и Германии. Это тем более справедливо, если речь идет о подготовке, переподготовке и повышении квалификации экономистов и руководителей высшего и среднего звена. Отметим некоторые особенности зарубежной практики обучения, которые не характерны для традиционной отечественной школы преподавания.

Прежде всего, это проблемный подход к преподаванию экономических наук. Исходная посылка: «нет непререкаемых авторитетов, экономика не признает абсолютных истин». Как следствие - отсутствие акцента на изучении экономических законов как таковых, нацеленность на понимание процессов, факторов, явлений, причин, результатов, зависимостей.

С таким подходом тесно связаны две основные тенденции в методике обучения за рубежом: индивидуализация обучения и доминанта самостоятельной работы слушателей.

Вторая особенность - следование принципу «опережающего обучения», то есть предоставление слушателям знаний, которые, во-первых, еще не получили освещения в печати: во-вторых, касающихся тех явлений, которые будут характерны для «завтрашнего дня».

Третья особенность ведущих европейских и американских образовательных учреждений, - это достижение (или стремление к достижению) устойчивого баланса между преподавательской, научной и консультационной деятельностью. В частности, во Франции в университетах вместо факультетов основным структурным звеном являются «учебно-исследовательские единицы».

Американская система повышения квалификации управленческих кадров в последнее десятилетие получила новый импульс, обусловленный появлением концепции «развития людских ресурсов» как основы современной трактовки управления. Наиболее важный момент в осуществлении концепции «РЛР» подготовка управляющего нового типа, сочетающего в себе профессиональную эффективность и личностную индивидуальность, способного лидировать в любых условиях, действовать целеустремленно и планомерно на основе реалистичных прогнозов и расчетов. При этом в программах повышения квалификации для высшего управленческого звена стержневыми являются вопросы стратегического планирования и управления.

Эффективность повышения квалификации кадров органов местного самоуправления во многом зависит от содержания образовательных (основных и дополнительных) программ, которые могут различаться по срокам, уровню и

направленности. Однако во всех случаях в их содержании должны найти отражение (с разной степенью глубины) следующие группы вопросов:

- 1) общеметодологические проблемы местного самоуправления;
- 2) правовые основы местного самоуправления;
- 3) основы организации местного самоуправления и формы его осуществления;
- 4) проблемы формирования использования и развития финансово-экономической базы местного самоуправления;
- 5) проблемы гарантии местного самоуправления, ответственности его органов и должностных лиц, а также вопросы контроля за их деятельностью.

Анализ практики подтверждает необходимость первоочередного изучения нормативно-правовых и экономических основ местного самоуправления, научных основ и практики осуществления управленческой деятельности муниципалитетов.

В настоящее время перед страной стоит задача интенсификации процесса повышения квалификации сотен тысяч муниципальных работников в весьма сжатые сроки. Она должна рассматриваться в контексте общей политики кадрового обеспечения местного самоуправления, которая призвана обеспечить решение проблем социально-экономического развития муниципального образования в условиях реформируемой экономики.

При формировании муниципальной политики профессионального роста специалистов местного самоуправления необходимо опираться на следующие основные принципы.

Во-первых, это принцип профессионализма, который должен быть основополагающим при кадровых назначениях и перемещениях.

Во-вторых, такая политика должна носить целенаправленный характер, что предполагает выбор и обоснование конкретных для рассматриваемого временного периода, группы и специализации работников сферы местного самоуправления целей и задач переподготовки и повышения квалификации.

В-третьих, необходимо ориентироваться на принцип непрерывности профессионального дополнительного образования, имея в виду не только определенную ритмичность обновления и расширения знаний, но преемственность и объективную обоснованность тех или иных этапов обучения. Необходимость повышения квалификации может определяться, в частности, результатами аттестации, назначением на вышестоящую должность или изменением критериев оценки деятельности муниципального служащего на той же должности в связи с возникновением принципиально новых задач управления и т.п.

В свою очередь, система профессионального дополнительного образования муниципальных служащих должна также отвечать этим требованиям. Следование принципу целевой профессионализации дополнительного образования предполагает повышение требований к квалификации преподавательского корпуса, который должен сочетать собственную высокую общетеоретическую подготовку со знанием фактического положения дел в рассматриваемой сфере и индивидуализацию обучения, которую можно понимать как формирование процесса и программы обучения применительно к конкретному служащему или их качественно однородной группе с учетом преемственности предыдущих и последующих этапов обучения.

Одной из ключевых проблем реализации муниципальной кадровой политики является необходимость формирования у муниципальных служащих достаточно сильной мотивации к обучению в системе профессионального дополнительного образования. Пока приходится констатировать довольно низкую заинтересованность муниципальных служащих в обучении.

Между тем существует, на наш взгляд, весьма важный фактор мотивации повышения квалификации, характерный для работников сферы муниципального управления. Он (назовем его фактором “статусной мотивации”) состоит в стремлении индивидуума занять более высокое место в иерархии муниципальных (а в перспективе - и государственных) структур управления, соответствующее представлению о своем месте в обществе.

Важнейшим вопросом организации системы повышения квалификации кадров местного самоуправления является создание соответствующей сети учебных заведений. Для упорядочения этого процесса целесообразно по аналогии с подготовкой государственных служащих создать общероссийскую систему специальных учебных заведений для подготовки, переквалификации и повышения квалификации муниципальных служащих, учитывая при этом, что муниципальная служба в условиях местного самоуправления имеет существенные отличия от государственной, осуществляемой в органах власти Российской Федерации и органам власти субъектов Российской Федерации. Во главе этой системы в качестве Всероссийского центра по научно-методическому обеспечению и подготовке кадров для органов местного самоуправления может стать ныне эффективно действующая Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, а в перспективе Российская академия муниципальной службы, создание которой становится все более очевидным.

Представляется целесообразным также создание сети базовых учебных заведений по регионам Российской Федерации. Это вполне оправдано в связи с тем, что большинство из них располагают огромной территорией, имеют значительный потенциал социально-экономического развития, численность населения, нередко намного превышающую численность населения европейских стран.

Повышение квалификации муниципальных служащих может осуществляться в специализированных образовательных учреждениях независимо от их организационно-правовой формы, типа и вида с использованием различных форм обучения: как с отрывом от работы, так и без отрыва от работы, с частичным отрывом от работы и по индивидуальным программам.

Прохождение муниципальной службы отражается в личном деле муниципального служащего. Личное дело муниципального служащего ведется кадровой службой органа местного самоуправления. При переводе или поступлении муниципального служащего на новое место муниципальной службы либо на государственную службу личное дело муниципального служащего передается по новому месту службы. Ведение нескольких личных дел одного муниципального служащего не допускается.

Порядок ведения личных дел муниципальных служащих определяется в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Сбор и внесение в личные дела, и реестры муниципальных служащих муниципального образования сведений об их политической и религиозной принадлежности, частной жизни запрещаются» [1].

Муниципальная служба прекращается при увольнении муниципального служащего, в том числе в связи с выходом на пенсию.

Общими основаниями прекращения муниципальной службы являются: отставка муниципального служащего; увольнение муниципального служащего; признание муниципального служащего в установленном порядке безвестно отсутствующим; смерть муниципального служащего; утрата гражданства Российской Федерации.

Помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, увольнение муниципального служащего может быть осуществлено также по инициативе руководителя органа местного самоуправления в случаях:

- достижения предельного возраста, установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы;

- прекращения гражданства Российской Федерации;
- несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего законом;
- разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, а также ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведений, затрагивающих частную жизнь, честь и достоинство граждан; возникновения других обстоятельств, исключающих нахождение лица на муниципальной службе.

Несмотря на то, что Закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» не устанавливает предельного возраста нахождения на муниципальной службе, законами субъектов Федерации, как правило, по аналогии с федеральным законодательством о государственной службе устанавливается предельный возраст – 60 лет. Во многих субъектах Российской Федерации допускается продление нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, занимающих высшие, главные и ведущие муниципальные должности и достигших предельного для муниципальной службы возраста, решением руководителя органа местного самоуправления. Однако в отдельных субъектах Российской Федерации предусмотрены и другие варианты. В законе Омской области «О муниципальной службе в Омской области» [2], например, возможно продление нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших 60 лет, и замещающих ведущие, старшие младшие муниципальные должности муниципальной службы. Продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего, достигшего возраста 65 лет, не допускается. По достижении этого возраста он может продолжить работу в муниципальных органах на условиях трудового договора с утратой статуса муниципального служащего.

Законами субъектов Российской Федерации определяется правовое положение муниципального служащего при ликвидации и реорганизации органа местного самоуправления. Так, согласно Закону Омской области «О муниципальной службе в Омской области» [3] при ликвидации органа местного самоуправления или сокращении численности его штата муниципальному служащему в случае невозможности представления работы в том же органе местного самоуправления должна быть представлена другая муниципальная должность в другом органе местного самоуправления соответствующего муниципального образования с учетом его профессии, квалификации и занимаемой ранее должности.

При невозможности трудоустройства муниципальному служащему, заключившему трудовой договор на неопределенный срок, гарантируется переподготовка (переквалификация) за счет средств местного бюджета с сохранением на период переподготовки денежного содержания по занимаемой ранее должности и непрерывного трудового стажа, а также представление возможности замещения иной муниципальной должности муниципальной службы.

При увольнении в связи с ликвидацией органа местного самоуправления или сокращения численности его штата муниципальному служащему выплачивается средний заработок по ранее занимаемой должности в течение трех месяцев. В случае непредставления муниципальному служащему в соответствии с его профессией и квалификацией иной должности он остается в резерве муниципальных служащих муниципального образования с сохранением в течение года непрерывного стажа муниципальной службы.

Библиографический список:

1. Федеральный закон Российской Федерации от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 20.

2. Закон Омской области «О муниципальной службе в Омской области» от 25 июля 2001 г. № 297-ОЗ // Омский Вестник. 02.08.2001. № 37.
3. Закон Омской области «О муниципальной службе в Омской области» от 25 июля 2001 г. № 297-ОЗ // Омский Вестник. 02.08.2001. № 37.